

Introducción

El conflicto armado y las muertes directas en combate parecen estar disminuyendo en el siglo XXI (Informe sobre Seguridad Humana, 2006, 2008; CICS, 2005a; PNUD, 2005a), pero no es el caso del número de personas muertas y afectadas por la *violencia armada*. Aproximadamente 740.000 personas mueren a causa de la violencia armada cada año. Más de 490.000 de estas muertes ocurren en países que no están afectados por conflictos. Son el resultado de los homicidios y la violencia interpersonal. Sobre el total, menos de 55.000 son víctimas directas de la guerra.

Las agencias de desarrollo entienden la violencia armada como *el uso o la amenaza de uso de armas para causar heridas, muerte o daño psicológico, lo que obstaculiza el desarrollo*. Esta perspectiva amplia nuestra concepción para incluir, más allá del mero conflicto, las situaciones de *crimen violento y de violencia interpersonal*. En otras palabras, la violencia armada se produce en contextos múltiples –desde las sociedades aparentemente en paz hasta las poblaciones atrapadas por la crisis, que sufrieron una guerra e inician ahora una fase de recuperación.

La perspectiva de la violencia armada señala un amplio espectro de países, regiones y comunidades cuya seguridad y desarrollo están bajo amenaza. También llama la atención hacia los nuevos escenarios de inseguridad, como la fusión entre conflicto y violencia criminal y el reto creciente planteado por la violencia urbana y las bandas de jóvenes armados. De este modo, pone de relieve cómo las manifestaciones locales de violencia armada están cada vez más marcadas por las influencias y las tendencias regionales y globales –tales como la expansión del crimen transnacional y el crecimiento proporcional de la población joven, frecuentemente en situación de desempleo en muchos países en desarrollo.

Este documento argumenta el porqué los responsables de políticas de desarrollo y las agencias ejecutoras deberían fijarse como objetivo la prevención y reducción de la violencia armada. Destaca los impactos negativos de la violencia armada sobre el desarrollo, ya sea en situaciones de conflicto, de postconflicto o de no conflicto; las pautas y tendencias emergentes en materia de violencia armada, y los fallos resultantes en los programas de desarrollo. A continuación el documento refleja cómo los programas de desarrollo han ido evolucionando para responder a la violencia armada.

Prevención y reducción de la violencia armada (RVA)

Los programas de prevención y de reducción de la violencia armada (RVA) tienen como objetivo disminuir los riesgos y los efectos de la violencia armada. La RVA no es una nueva forma de programación, sino un conjunto emergente de prácticas que se han desarrollado en terreno y que se basan en marcos teóricos y enfoques existentes y en lecciones aprendidas en los sectores de prevención de conflictos, construcción de paz, prevención del crimen y salud pública. En esencia, la RVA reconoce que la violencia armada es el resultado de múltiples factores de riesgo y recoge influencias que van del nivel local al global. Reconoce también que, aunque cada manifestación de violencia armada es única, conflicto y violencia criminal suelen compartir características y factores de riesgo comunes. Estas características comunes abren nuevas oportunidades para la fertilización de los enfoques del conflicto, el crimen y la salud pública de cara a la posibilidad de diagnosticar y responder a la violencia armada.

La programación en RVA, que está todavía en sus inicios, señala varios caminos críticos para progresar. Una lección que emerge es la importancia de los enfoques multisectoriales e integrados que combinan programas preventivos y de desarrollo, con esfuerzos político/diplomáticos para un cumplimiento más eficaz de la ley. Asimismo, son necesarias respuestas a varios niveles para afrontar los factores de riesgo de la violencia armada a nivel local, nacional, regional, y global. Para los donantes del CAD-OCDE, esto subraya la importancia de los esfuerzos sincronizados del tipo “todo-el-gobierno”.

La RVA ofrece una serie de enfoques que pueden ayudar a lograr objetivos más amplios de construcción de Estado¹, construcción de paz y desarrollo (incluyendo la eficacia de la ayuda). Esto se debe a que la violencia armada crónica indica una *situación de fragilidad*².

La RVA se dirige directamente a mejorar las capacidades del Estado y de la sociedad civil para hacer frente a la inseguridad, tal y como *la definen y la perciben las personas y comunidades afectadas por la violencia armada*. Este doble foco, al tratar la inseguridad de las personas a través de la capacidad de respuesta institucional, ayuda a las agencias a centrarse en los procesos de política local y las relaciones que configuran la dinámica de

-
1. OCDE-CAD (2008a, 2008b) considera la construcción del Estado como un proceso endógeno para mejorar la capacidad, las instituciones y la legitimidad del Estado con el fin de mejorar las relaciones Estado-sociedad civil.
 2. El Estado puede ser frágil en su totalidad o no, pero lo es con respecto a aquellos ciudadanos, comunidades, ciudades o áreas sub-estatales que están bajo la amenaza de la violencia armada.

la violencia armada. De este modo, la RVA ofrece una oportunidad clara para reforzar la legitimidad y la resiliencia de las relaciones Estado-sociedad³.

Al hacerlo, ayuda a explorar el terreno entre los *Principios de París* y los estándares para los *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad* (cuadro 0.1).

Guía del lector

Este documento no se refiere a todos los aspectos de los esfuerzos que los donantes están haciendo para prevenir y reducir la violencia armada. Muchos donantes ya están muy implicados en materia de prevención de conflictos y construcción de paz, promoción de derechos humanos y otras cuestiones como la RSS, el DDR, la acción contra las minas, que de manera directa o indirecta tienen también como objetivo promover la seguridad y la estabilidad.

El documento de políticas se asienta en el amplio abanico de directrices relacionadas del CAD-OCDE, que incluyen: *Ayudando a prevenir los conflictos violentos (Helping Prevent Violent Conflict)*, y el Manual sobre *Reforma del Sistema de Seguridad (Handbook on Security System Reform)*. El objetivo no es tanto reciclar las lecciones aprendidas o repetir buenas prácticas que ya están muy establecidas, sino hacer hincapié en el valor añadido del enfoque RVA y llamar la atención sobre una serie de cuestiones que no están suficientemente atendidas en las directrices existentes del CAD (gráfico 0.1).

El documento consta de cinco capítulos y de tres anexos:

El capítulo 1 argumenta por qué la violencia armada es una cuestión importante. Analiza los factores causales clave y sus efectos de gran alcance.

El capítulo 2 identifica las tendencias actuales en materia de violencia armada, cómo estas tendencias están siendo definidas por procesos globales subyacentes, y las carencias resultantes en los programas de desarrollo vigentes.

El capítulo 3 describe el enfoque de RVA para los que diseñan y ejecutan las políticas de desarrollo, e introduce una óptica de violencia armada que puede mejorar el diagnóstico y la respuesta.

-
3. El fortalecimiento de la capacidad de recuperación de las relaciones de la sociedad civil es un objetivo clave del compromiso internacional en Estados frágiles. La resiliencia se encuentra en el fortalecimiento de “los procesos políticos locales que crean instituciones públicas y generan su legitimidad a los ojos de la población de un Estado... [esto es, procesos] a través de los cuales las expectativas de los ciudadanos en relación al Estado y las expectativas del Estado en relación a los ciudadanos son reconciliadas y llevadas a un equilibrio con las capacidades del Estado para la provisión de servicios.” Ver OCDE-CAD, 2008a.

Cuadro 0.1. RVA, eficacia de la ayuda e implicaciones para la construcción de Estado

En 2008, los miembros del CAD-OCDE profundizaron su compromiso con la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda 2005*, con la aprobación de la *Declaración de Accra*^a. Las Declaraciones de París y Accra tienen importantes implicaciones para la reflexión en materia de RVA^b. Por ejemplo, los donantes no deberían preguntar “¿cómo podemos llevar a cabo la RVA en países socios?”, sino ¿cómo podemos apoyar a los socios locales que quieren llevar a cabo la RVA en los países afectados?”.

El planteamiento de la eficacia de la ayuda, sin embargo, parte de la premisa que un gobierno está dispuesto y es capaz de liderar y es percibido como legítimo por sus ciudadanos. En las áreas afectadas por altos niveles de violencia armada, estas premisas no siempre son válidas. Más bien, reiterando el punto mencionado más arriba, la violencia armada crónica señala una *situación de fragilidad*. En este caso, el compromiso del donante con la eficacia de la ayuda tiene que ser contrarrestado con otras preocupaciones acerca de la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la legitimidad de las instituciones del Estado. Los Principios de la Declaración de París deben equilibrarse con los *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad* del CAD de la OCDE, que establecen que el objetivo último para el compromiso internacional es fomentar “Estados eficaces, legítimos y capaces”.

El enfoque RVA –centrado en una comprensión de abajo-arriba de la inseguridad de las personas y en las interrelaciones con el entorno institucional más amplio– anima a los donantes a ir más allá de la pregunta “por qué un Estado está fallando?” para plantearse: “¿A quién está fallando el Estado, dónde, cómo, y por qué?”^d. Esta pregunta conduce directamente a comprender la violencia armada en el contexto de los procesos políticos locales y de las relaciones Estado-sociedad. Es esencial para desbrozar el terreno entre los Principios de París y los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad. Responderla, puede ayudar a identificar vías locales efectivas hacia la seguridad y una agenda de construcción de Estado dedicada a fortalecer la legitimidad y la resiliencia^e.

- a. La *Agenda de Accra* refuerza los compromisos de los miembros del CAD para asegurar que los países en desarrollo están “claramente a cargo de sus propios procesos de desarrollo”.
- b. Accra pone énfasis en que la apropiación nacional puede ser cultivada a diferentes niveles y por diferentes actores, incluyendo a las ONG, organizaciones de la comunidad y el gobierno local.
- c. Esta pregunta puede limitar el análisis a cuestiones de reforma institucional tecnocrática (a menudo en la propia imagen del donante), más que fomentar la reflexión de la estructura de las relaciones del Estado- sociedad local.
- d. La RVA ayuda a dar una respuesta a esas preguntas *diagnosticando la incidencia de la violencia armada y las perspectivas de las personas sobre la inseguridad*.
- e. La información más detallada se encuentra en el Anexo A de este documento. Ver también OCDE-CAD, 2007d. La *Agenda de Accra* refuerza los compromisos de los miembros del CAD para asegurar que los países en desarrollo están “claramente a cargo de sus propios procesos de desarrollo”.

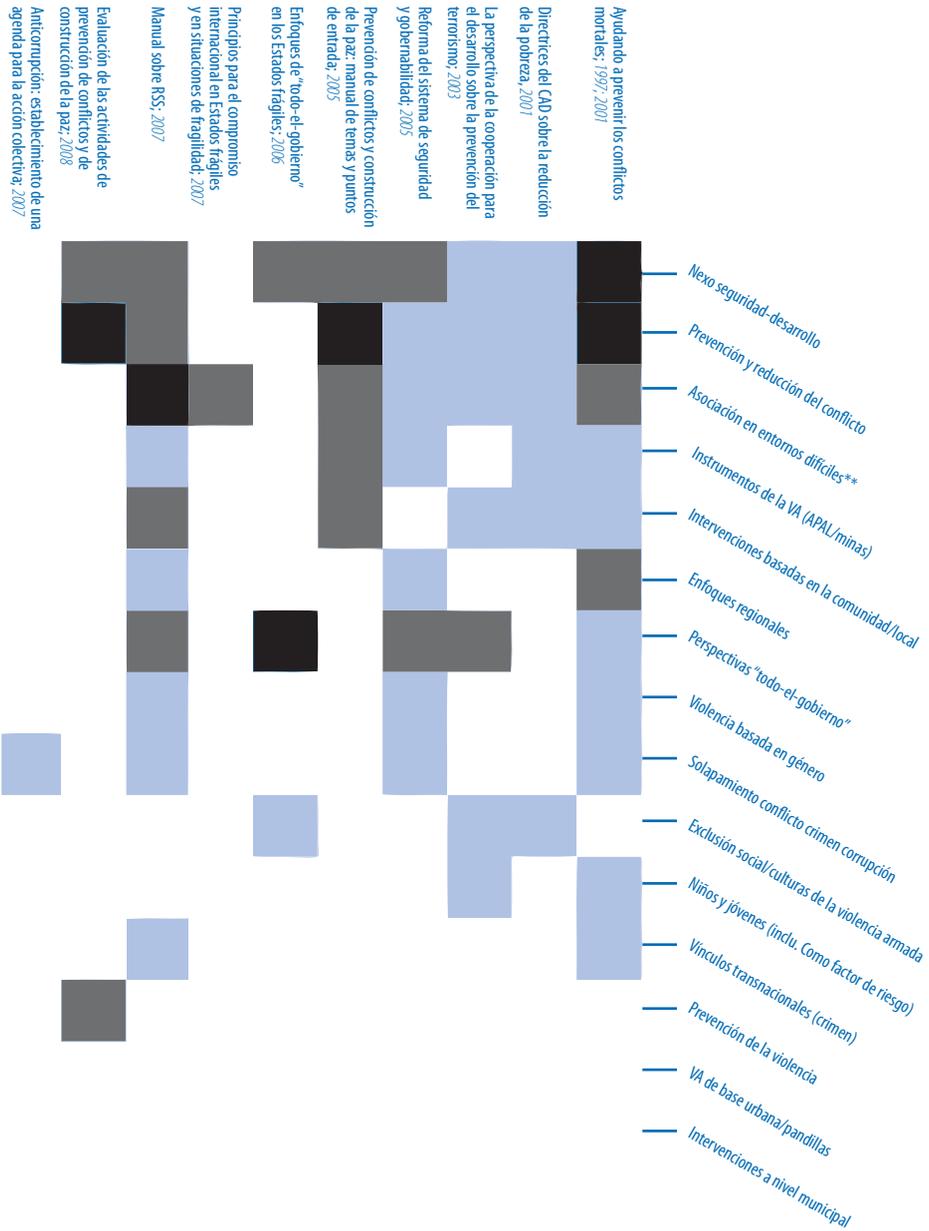
El capítulo 4 describe la potencialidad de un kit de herramientas de análisis que combina información y datos procedentes de varios instrumentos existentes, como los análisis de conflicto, el enfoque de salud pública para la prevención de la violencia, los diagnósticos de gobernabilidad y de justicia penal y varios instrumentos de encuesta.

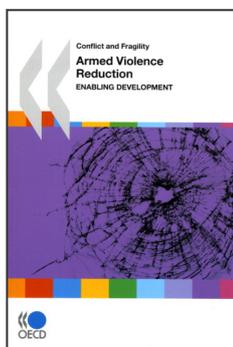
El capítulo 5 considera las implicaciones del enfoque RVA para la programación del desarrollo, y describe los tipos principales de programación (directa e indirecta). Asimismo, introduce una selección de nuevas áreas de trabajo en las que existe un potencial para respuestas integradas de RVA (seguridad comunitaria, seguridad municipal, bandas juveniles y prevención del crimen y la violencia).

Los tres anexos proporcionan una visión general de i) cómo la RVA complementa las áreas prioritarias ya existentes del CAD-OCDE (por ejemplo: los Estados frágiles/construcción del Estado, prevención de conflictos/construcción de la paz y RSS), ii) instrumentos regionales que están relacionados con la RVA y iii) ejemplos adicionales de programación indirecta en RVA con respecto a la reducción de la pobreza, la gobernabilidad, la RSS y el medio ambiente.

El gráfico 0.1 indica hasta qué punto las directrices del CAD-OCDE tratan áreas temáticas clave para la violencia armada. Los cuadros en azul oscuro indican amplia cobertura de un tema. El azul indica alguna cobertura. El azul claro indica una cobertura mínima. El color blanco indica que no se ha tratado el tema. Las carencias evidentes en ciertas temáticas indican la necesidad de dedicarles mayor atención y más trabajo.

Gráfico 0.1. Orientaciones del CAD-OCDE: Carencias en la definición de políticas y programas





From:
Armed Violence Reduction
Enabling Development

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264060173-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Introducción", in *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264096172-3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.